

## **Capítulo 7. La inserción internacional ‘vigilada’ por el Consenso de Washington, 1983-2004**

Después de la crisis de deuda, culminaron los apoyos a la industrialización para la exportación. Lo que se implanta a partir de 1983 es un “modelo neoliberal” apegado a los preceptos del CW, resalta una inserción en los flujos financieros internacionales y, en lo que hace al comercio, un vínculo exterior estrecho con la región.

Este período cobra importancia en la medida que constituye la fase actual de desarrollo que vive el país. Este capítulo muestra el proceso de gestación y los determinantes de la crisis económica que se vivió en 2002 y que dio lugar a una articulación política diferente en la historia democrática del país. A partir del 2005 asume el primer gobierno autoconsiderado de izquierda en Uruguay, con ello, se reabre el debate sobre el desarrollo a la vez que las críticas a la gestión estatal anterior y a las políticas económicas implementadas.

En el siguiente apartado dejamos las claves del proceso de desarrollo que se inaugura en esta etapa. Posteriormente, apuntamos una descripción de los principales acontecimientos económicos del período. Por último, planteamos el escenario de comienzo de la crisis y lo que fuera la “media década robada” que implica el contexto más inmediato y las restricciones del futuro próximo.

### **7.1 La frustración secundario-exportadora y las transformaciones hacia el país financiero**

La crisis de deuda de 1982 tiró por tierra los intentos de una inserción internacional a partir de bienes industrializados no tradicionales y, donde el Estado había jugado un papel activo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Resulta quizás controversial hablar de intento frustrado de desarrollo de un “patrón de acumulación secundario exportador” en los años 70, se sostiene que el período de “sustitución de importaciones” no era de suyo un “patrón de acumulación” en el sentido anterior (como sí pudo ser el que tuvo lugar parcialmente en otros países latinoamericanos o el ejemplo típico del sudeste asiático) sino una fase particular del patrón primario-exportador que intentaba generar las bases para el mismo (pero siempre tuvo el marco primario-exportador). El pensamiento posterior a los 70 busca el desarrollo de “nichos de mercados” para la industria de exportación sin la preocupación por avanzar en el nivel de industrialización general de la economía.

En esta nueva etapa (1983-2004) Uruguay se pliega de forma más nítida a lo que son las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito y a las “reformas económicas” del llamado CW.<sup>2</sup> Se impone en el discurso de los países emergentes y “pequeños” la búsqueda de nichos de mercado de alto valor agregado, desarrollo de servicios<sup>3</sup> y la venta de “inteligencia” como forma de reafirmar el eje del crecimiento en el mercado externo. En lo que refiere a la acumulación interna, se promueve la generación de espacios, equilibrios macroeconómicos y garantías (políticas y sociales) para que la actividad privada se desarrollara (en especial la impulsada por los flujos internacionales de capital). Algunas de estas reformas se profundizaron y tuvieron la anuencia decidida de la gestión estatal, tal el caso de la apertura comercial, la financiera y la desregulación económica. Otras, como las privatizaciones observaron obstáculos importantes en la población, dada la vieja tradición nacional donde el Estado había sido “protector” de las mayorías.<sup>4</sup>

La estrategia de las reformas que se emprenden quedan explícitamente acordadas a partir de 1987 (16 de junio) cuando se instrumentan los planes de ajuste estructural que tienen lugar en el marco de los acuerdos con las instituciones de Bretton Woods.<sup>5</sup> Las reformas fundamentales que se llevaron a cabo fueron:

- la profundización de la apertura comercial,
- la liberalización financiera,
- el achicamiento del Estado con el retiro de sus actividades de regulación económica (desregulación),

---

<sup>2</sup> El contexto internacional y el detalle de las reformas se ha desarrollado en el capítulo 2 por lo que aquí no lo retomaremos.

<sup>3</sup> Eufemísticamente uno de esos servicios que tuvieron mucha salida, en especial para el mercado argentino, fue un sistema *ad hoc* (SAFIs: Sociedades administradoras de fondos de inversión) para la evasión fiscal (y tal vez para el lavado de dinero) y que articulaba con el modelo de plaza financiera y de libre flujo del capital dinero de préstamo. Hoy la justicia argentina ha comenzado una investigación al respecto que involucra a varias consultoras y empresas de servicios financieros uruguayos (con el beneplácito o bien la no regulación del Banco Central del Uruguay) que facilitaban la evasión fiscal en el vecino país.

<sup>4</sup> Dada las características de un estancamiento ancestral del país y el papel del Estado como mediador (distribuidor) entre el excedente de los sectores exportadores y los grupos excluidos del poder no se generaron condiciones para una fuerte concentración del ingreso. No es que el desarrollo capitalista uruguayo fuera más humano en la distribución (como se rescata tradicionalmente), sino que concentraba menos el ingreso debido al pacto inicial del proceso modernizador. Lo anterior comienza a cambiar en la segunda mitad de los setenta y se potencia en la década de los noventa.

<sup>5</sup> El segundo de los acuerdos llevados a cabo por el gobierno con los organismos multilaterales de crédito, el llamado SAL 2 del 16 de mayo de 1989 decía explícitamente: “Las necesidades de Uruguay son las de un banquero, no las de un comerciante. También requiere altas tasas de interés para atraer y mantener depósitos de no residentes” (Banco Mundial, 1989, Report N°7424/UR).

- las privatizaciones más bien encubiertas<sup>6</sup> de las actividades de responsabilidad social del viejo “Estado de Bienestar”,
- la reforma tributaria y
- la flexibilidad laboral impulsada por la nueva base técnica y el retiro del Estado de las negociaciones salariales colectivas.

La visión del desarrollo cambia con relación a la que se consideraba durante “la crisis de deuda”. Se pasa de las preocupaciones de largo plazo que dieron lugar a proyectos nacionales más o menos estables, hacia objetivos de corto plazo. Dichos objetivos fueron especialmente: la “trilogía” deuda/inflación/ajuste (Bielschowsky, 1998) que explicó las preocupaciones de casi toda la década de los 80 posterior a la crisis y las “reformas económicas” de la siguiente década. Las reformas, se basaron en una serie de preceptos generales y abstractos que consideraban el proceso de desarrollo desde una óptica tecnocrática (muchas veces reducible a un problema de maximización matemática) y alejado de las diferencias que presentan las experiencias nacionales.

Esta nueva visión del desarrollo coincide con un retroceso del pensamiento crítico latinoamericano (en especial el de CEPAL, ver Anexo 2), mismo que coincide con las urgencias de corto plazo que planteaban las instituciones de Bretton Woods. Fajnzylber (1991a) hace explícita esta coincidencia en cuatro puntos: a) la urgencia de cambios en el manejo económico, b) la importancia de una nueva inserción internacional de los países latinoamericanos, c) el nuevo rol del Estado y d) la necesidad de equilibrios macroeconómicos. No obstante, Fajnzylber también argumentaba que las coincidencias eran de forma y no de contenido. Dichas diferencias entre la forma y el contenido, aunque relevantes, no implicaron una crítica de peso a las prácticas

---

<sup>6</sup> En Uruguay no se dan las privatizaciones masivas como en otras partes del continente o la región. El proyecto de privatizaciones fue siempre muy resistido por la ciudadanía y mediante Referéndum y posterior Plebiscito en 1992 se opuso rotundamente (con 70% del voto popular) a la entonces llamada “Ley de Empresas Públicas”. Igualmente los distintos gobiernos han seguido insistiendo, pero ahora, sin buscar leyes genéricas en dicho sentido. Resalta la privatización parcial del fondo de retiro de los trabajadores que antes se encontraba totalmente bajo la égida del Banco de Previsión Social (BPS) y cuya gestión pasó a las AFAPS (Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional) propiedad de banqueros. La salud y la educación tuvieron un proceso de privatización de hecho, en la medida que los servicios públicos perdían calidad a causa de los recortes presupuestales, a esto se le llama aquí privatizaciones encubiertas. Más recientemente (diciembre, 2003) fue el Referéndum (y Plebiscito) que volvió a oponerse (más del 60% de votos) a la “Ley de Asociación de ANCAP” (la Asociación Nacional de Combustibles Alcohol y Pórtland es la empresa de refinado y comercialización de petróleo y derivados) que buscaba abrir la competencia a capitales privados en la industria energética del país. También, el Poder Ejecutivo debió echar atrás unos artículos de ley que perseguían la apertura del monopolio de las comunicaciones (ANTEL) ante la amenaza de sectores populares (PIT-CNT y organizaciones sociales) de promover un plebiscito para derogarlos. El último Plebiscito, se realizó conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004, allí también la ciudadanía votó una enmienda constitucional que revocara las concesiones del servicio de agua corriente y saneamiento (ya otorgadas y funcionando en algunos departamentos del país).

estratégicas que se impusieron.<sup>7</sup> Más aún, ese parecido de forma terminó oscureciendo el contenido de la propuesta cepalina, y a los ojos y oídos de los hacedores de políticas había una sola idea “técnicamente” viable para enfrentar la crisis económica.

Las nuevas políticas aumentaron la redistribución regresiva del ingreso, aunque impulsada ahora por nuevos métodos. La reforma tributaria se volvió uno de estos instrumentos, al igual que el retiro del Estado de las negociaciones salariales tripartitas, ambas políticas explicarían buena parte de las trabas a la recuperación salarial.

La reforma tributaria generó un traslape de los impuestos que antes gravaban al sector externo de la economía y al patrimonio productivo, hacia impuestos provenientes del consumo (el IVA es el más importante con 2/3 de la recaudación impositiva), o bien que recaen sobre el ingreso de los asalariados (Ver anexo 9, Tablas A-10, A-11.a y A11.b). El supuesto teórico para este cambio tributario deviene de la máxima neoclásica de que “el ahorro determina la inversión”. Como los agentes económicos que realmente tengan capacidad de ahorro van a ser los que alienten el proceso de inversión según esta concepción, por lo tanto, es a ellos a quienes se les debía descargar de las responsabilidades de financiar el Estado. Por consiguiente, aquellos agentes que de por sí no tienen capacidad de ahorro, los que sólo consumen (o “gastan todo lo que ganan” como afirmaba Kalecki, 1936) son los que financiarían el funcionamiento del Estado con sus privaciones (o restricciones de demanda). Este es un elemento decisivo para explicar la redistribución regresiva del ingreso en esta etapa y, en especial, el proceso de concentración de los ingresos que se da en los sectores vinculados al comercio exterior y al sistema financiero.

De los cambios económicos llevados a cabo en esta etapa y la crisis que ellos desataron tendremos como corolario una mayor pobreza, una infantilización preocupante de la misma,

---

<sup>7</sup> Puede verse al respecto el Anexo 2. De todos modos, digamos rápidamente que los puntos críticos de Fajnzylber (1991) sostiene: 1) que la CEPAL construía sus propuestas a partir del análisis de la realidad y del debate con los actores del desarrollo mientras que los planteamientos neoliberales se hacían desde un “modelo teórico”; 2) la importancia que la equidad tiene para CEPAL en lo que hace a la competitividad sistémica y no como un problema que resuelve el mercado o algunos programas de apoyo a la pobreza extrema; 3) la centralidad del progreso técnico y el soporte necesario para el aprendizaje y la creación de esos “sinergismos” que llevan tiempo pero que mejoran la equidad y la calidad de vida; 4) la inserción propuesta por CEPAL es a partir de generar una competitividad “auténtica” basada en el progreso técnico y no en los bajos salarios o la mera potenciación de las exportaciones en abstracto; 5) la CEPAL rechaza la “neutralidad intersectorial” del neoliberalismo que sostiene la indiferencia de los sectores que se promueven y sostiene la importancia de la “articulación productiva” donde la industria tiene un papel esencial como portadora y difusora del cambio técnico, como también, en la articulación sectorial; 6) la necesaria “concertación estratégica” entre la esfera pública y privada difiere de la centralidad de la acumulación privada que sostienen las “reformas económicas”; 7) para CEPAL los equilibrios macroeconómicos son condición necesaria pero no suficiente, cobra importancia la acción selectiva y el cambio institucional para tales fines; y, por último, 8) la democracia y la participación social es central en la “transformación productiva con equidad” de CEPAL, no obstante, en la propuesta neoliberal el “régimen político” es más una cuestión de “preferencia”.

aumento del desempleo y en particular el empleo informal que potencia la vulnerabilidad social. El sector público, sigue siendo considerablemente pesado<sup>8</sup> y el gasto social aumenta en los noventa, mientras que las inversiones siguen su tendencia a la baja (Anexo 8).

## **7.2 Los principales indicadores del período 1983-2004**

Después de la caída abrupta de la crisis de 1982, la política económica buscó poner especial cuidado en acompasar los precios domésticos con la evolución de sus homólogos internacionales, esto se hizo a partir de una política cambiaria de “flotación sucia” dejando la modalidad anterior de tipo de cambio preanunciado.<sup>9</sup> Como cabía esperar, la mejora de la competitividad que resultó de la devaluación de fines de 1982 impulsó una relativa aunque paulatina recuperación económica. Dicha recuperación no va de la mano del desempeño de la nueva inversión, sino que se basa en la utilización de la capacidad ociosa resultante de la apreciación cambiaria ocurrida en los últimos años del período anterior (1979-82). La tabla (7.1) muestra un crecimiento positivo a partir de 1985, si bien la inversión como porcentaje del producto recién a partir de 1987 representa una leve recuperación, aunque igualmente por debajo de la observada en 1983 y lejos de los picos de 1977-82.

En esta recuperación operan algunos determinantes políticos, principalmente las expectativas de los agentes económicos. El clima halagüeño que se vivía después de largos años de ostracismo político comenzó a tener su impacto en la esperanza de los agentes económicos desde 1983, se desataron en el año electoral de 1984 y luego con la restauración democrática de 1985.

La inversión bruta se ubicó en el conjunto del período en los niveles históricos de antes de 1973 (14% en promedio) y se explica básicamente por la inversión bruta fija. Recién se verá una recuperación de la inversión en los años noventa, bajo un nuevo esquema cambiario de “flotación entre bandas”<sup>10</sup>. Este nuevo esquema cambiario que sustituyó al de flotación sucia anterior, tenía como objetivo abatir la inflación y generar una estabilidad macroeconómica que propiciara la

---

<sup>8</sup> A pesar del peso que aún mantiene el sector público, los salarios vienen cayendo inercialmente desde fines de los 60.

<sup>9</sup> Se le llama “flotación sucia” a la política cambiaria en que el mercado fija mediante la oferta y demanda el valor de la moneda (flotación) pero, a su vez, la autoridad monetaria (u otros bancos estatales) se guarda para sí la decisión de intervenir sin previo aviso (de aquí lo de “sucia”) en dicha compra y venta de moneda de forma de evitar las oscilaciones cambiarias drásticas, o bien mantener una pauta devaluatoria estimada como deseable.

<sup>10</sup> Este nuevo sistema consistía en la fijación de parámetros esperados dentro de los cuales se movería el tipo de cambio, con el compromiso tácito de la autoridad monetaria de intervenir ante riesgos que amenazaran con desbordar en más o en menos dichos parámetros.

entrada de capitales. A la vez que se le asignaba valores de barrera al movimiento del tipo de cambio,<sup>11</sup> éste tenía flexibilidad pero significaba una cierta referencia y estabilidad para los cálculos de los agentes económicos que buscaran invertir.<sup>12</sup>

No obstante, el sistema financiero fue ineficiente, poco vinculado a la acumulación doméstica y dedicado a los negocios de la globalización: las actividades especulativas de corto plazo. Con las sendas crisis producto de la acefalía de regulación política del sistema financiero global (México, 1994; Brasil, 1997 y 1999; Asia, 1997, Rusia, 1998, Argentina, 2002) estos negocios también decayeron. Este sistema financiero apuntaba a la región y, las condiciones macroeconómicas que permitieron su auge relativo en los 90, fueron en contrapartida, las mismas que resultaron en obstáculos para la reactivación productiva. Las tasas de interés reales positivas y competitivas (mayores en nivel que las internacionales más el riesgo país) alentaron la entrada de capitales, se reforzaron las reservas de divisas pero, en contrapartida, hizo que el crédito doméstico se encareciera de tal forma que se volviera improcedente para la inversión productiva.

---

<sup>11</sup> Algunos investigadores lo han tipificado de “neo-tablita” (Rocca, 1998, p. 44) en el sentido que se anunciaban de antemano dichos parámetros e implicaba de alguna manera también una “fijación” (compromiso).

<sup>12</sup> En este sentido, la credibilidad que merecieran las autoridades monetarias era importante para que el horizonte de rentabilidad de la inversión, basaba en la estabilidad macroeconómica, estuviera a resguardo.

**Tabla 7.1 Indicadores de Producto e Inversión 1983-2004**

Años	Producto Bruto Interno	Inversión Bruta de Capital	Inversión Bruta de Capital Fijo	Inversión Bruta de Capital a Producto $ik=FBk/PIB$	Inversión Bruta de Capital Fijo a Producto $ib=FBKF/PIB$	Tasa de Crecimiento del Producto en porcentaje $rg=(1-PIB_0/PIB_1)$
1983	175417	24042	24042	0.14	0.14	-6
1984	173501	20870	18531	0.14	0.14	-1
1985	176061	18675	14847	0.12	0.11	1
1986	191654	21873	16751	0.11	0.08	8
1987	206858	25899	21329	0.11	0.09	7
1988	206840	24046	22272	0.13	0.10	0.
1989	209499	21845	22158	0.12	0.11	1
1990	212840	23779	22942	0.10	0.11	2
1991	220372	31528	27819	0.11	0.11	3
1992	237851	36055	32745	0.14	0.13	7
1993	244172	39402	37476	0.15	0.14	3
1994	261951	44440	39851	0.16	0.15	7
1995	258159	46496	37869	0.17	0.15	-1
1996	272559	46030	41723	0.18	0.15	5
1997	286317	49840	45959	0.17	0.15	5
1998	299311	55881	49499	0.17	0.16	4
1999	290791	50382	45493	0.19	0.17	-3
2000	286600	43842	39542	0.17	0.16	-1
2001	276.898	39.854	35.820	0,14	0,13	-4
2002	246.351	26.104	24.181	0,11	0,10	-12
2003*	251.709	30.790	21432	0,12	0,09	2
2004*	282.594	39.089	28.283	0,14	0,10	11
<b>Promedios</b>				<b>12,75%</b>	<b>10,5%</b>	<b>1,81%</b>
<i>Fuente:</i> Elaboración con base en BCU, precios constante de 1983 *) Datos preliminares.						

En lo que hace a la dinámica sectorial de la economía (Tabla 7.2), serán al igual que en el período anterior los no-comercializables los que crezcan por encima del promedio del producto. De todos modos, los comercializables se recuperan comparativamente respecto de la dinámica esbozada en el pasado reciente. Será la agricultura (incluyendo pesca) la que muestra mayor dinámica (1.82% anual), mientras que la industria de la transformación sigue su camino de depreciación y en los mismos términos del período precedente (-0.9% anual). El proceso de

desindustrialización es constante desde la década del setenta y su impacto en el empleo imposible de disimular. Dentro de los no-comercializables decrece la construcción (-0.76 % promedio anual) que había sido el sector más dinámico del período anterior, ocupando su lugar los servicios básicos (5.29% anual) y el comercio y los establecimientos financieros (2.46% anual).

**Tabla 7.2 Crecimiento anual promedio del producto según sectores 1984-2002**  
(porcentajes)

Sector de la Economía	Período 1984-2002
Comercializables	<b>1.36</b>
• Agricultura	1.82 <sup>b</sup>
• Manufactura	-0.88 <sup>c</sup>
No Comercializables	<b>2.63</b>
• Construcción	-0.76
• Servicios básicos	5.29
• Comercio y Finanzas	2.46
• Otros Servicios	1.42
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en BCU. <sup>c)</sup> Se incluye minería, <sup>b)</sup> incluye pesca	

En este período, la influencia de los distintos grupos económicos sobre la determinación de las políticas es mayor, en especial aquellos que se encontraban en la opción estratégica del modelo perseguido por las autoridades políticas (Asociación de Bancos, Asociación Rural y las respectivas Cámaras Empresariales ya fueran comerciales e industriales). En particular tuvieron gran peso los grupos financieros que contaron con la anuencia del gobierno, pero también los grupos comerciales vinculados a la importación (recostados en la apreciación del tipo de cambio de los noventa). La dinámica del sector financiero y comercial, aunado al crecimiento del sector turismo llevó a propiciar cierta expansión de la demanda interna a la vez que el sobreendeudamiento tanto interno como externo. La dinámica económica en dichos sectores se volvió un *boomerang* cuando cambiaron las condiciones regionales, siendo la base de la crisis terminal del modelo de “plaza financiera” y comprometiendo el futuro de las nuevas generaciones con el peso de la deuda externa.

### **7.2.1 Comercio exterior y demanda Interna**

El mercado externo siguió siendo la prioridad de todos los gobiernos que pasaron en dicho período, si bien es a partir de 1990 (con el gobierno del conservador Luis A. Lacalle) que se profundizan lo que habían sido los ejes de este modelo económico: apertura comercial, liberalización financiera y comienza una reestructuración estatal hasta el momento no profundizada.

**Tabla 7.3 Mercado Externo e Interno, evolución del período 1983-2004 (1983=100)**

Período	Mercado Interno (DI-M)	Mercado Externo (X)	PIB	Oferta Externa (M)	Mercado Interno Total (DI)	Componente Importado de la Oferta final $C_m=M/PIB+M$
Años						
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.19
1984	99.1	98.4	98.9	85.7	95.9	0.17
1985	99.0	104.3	100.4	84.8	95.6	0.17
1986	106.8	116.3	109.3	109.7	107.5	0.19
1987	121.9	106.5	117.9	127.0	123.1	0.20
1988	118.5	116.2	117.9	127.1	120.6	0.20
1989	116.4	128.2	119.4	128.8	119.4	0.20
1990	115.1	139.4	121.3	131.8	119.1	0.20
1991	119.6	143.2	125.6	155.7	128.3	0.23
1992	128.5	156.2	135.6	194.8	144.4	0.25
1993	128.7	169.7	139.2	228.3	152.7	0.28
1994	133.4	195.4	149.3	270.1	166.3	0.30
1995	131.8	191.8	147.2	261.9	163.1	0.30
1996	136.0	211.5	155.4	291.5	173.5	0.31
1997	137.0	239.0	163.2	330.2	183.5	0.32
1998	146.7	239.8	170.6	355.3	197.0	0.33
1999	146.3	222.2	165.8	334.8	191.7	0.32
2000	138.2	236.3	163.4	335.0	185.6	0.33
2001	138,2	214,7	157,9	311,3	179,9	0.31
2002	122,4	192,5	140,4	224,4	81,7	0.27
2003*	123,8	200,6	143,5	237,4	102,8	0.28
2004*	131,7	246,2	161,1	295,6	113,3	0.30
<b>Promedio del Período</b>						<b>19.0 %</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en BCU, 1983=100, \*) Datos preliminares.

Como muestra la tabla (7.3) el mercado externo gana dinámica a lo largo de todo el período, y son las importaciones que tienen un avance más rápido debido al vínculo entre liberalización comercial y atraso cambiario que resalta como contexto de los noventa. Efectivamente, si bien desde 1983 hasta 1990 hubo un gradual avance del comercio exterior por sobre la demanda interna, las exportaciones e importaciones en dicho período siguieron un ritmo a la par. Es a partir de los noventa y las nuevas medidas económicas que comienzan a gestarse

para potenciar la apertura externa (en especial la política cambiaria de flotación entre bandas) que se produce un avance en las importaciones. Es importante apuntar que la dinámica de los precios internos fue mayor que el ritmo devaluatorio del dólar en este período, lo que implicó tasas de interés reales altas que abrieron las puertas también a la especulación financiera.

Las tasas de interés en moneda nacional alcanzaron niveles del 60% mientras que las tasas inflacionarias eran del 20%, por lo que:

...transformar dólares en pesos y prestarlos a las mencionadas tasas se convierte en un gran negocio de corto plazo cuando se conoce la futura cotización del dólar y se garantiza su posterior compra incubando enormes tasas medidas en moneda extranjera (Rocca, 1998, p. 45).

Lo anterior generó un impacto positivo tanto en la entrada de capitales como en la expansión de la demanda interna que puede apreciarse en el cuadro (7.3), aunado a la vez con subsidios estatales para la reducción de empleos públicos que, en el marco de la reestructuración del Estado, generaron una euforia artificial hasta la crisis regional de 1999.

El comercio externo es deficitario a partir de 1992 (-4.3% promedio del período) cuando se potencia la apertura externa. Con la entrada de capitales, si bien es posible balancear el déficit del comercio exterior, comienza a hacerse más perceptible el atraso cambiario reforzando la pérdida de competitividad externa. Los tres elementos mencionados se conjugan para un crecimiento muy dinámico de las importaciones que se potencia en la medida que cambian las condiciones regionales, en especial a partir de 1997 por la fuerte entrada de capitales y con la crisis del Real después de 1999.<sup>13</sup> Si bien el componente importado de la demanda final es en promedio un par de puntos porcentuales (19%) menor al del período anterior, los coeficientes de exportaciones e importaciones a producto crecieron ahora sustancialmente (10 puntos porcentuales en promedio). Esto forma el indicador del grado de apertura externa, que sólo tomando en cuenta las corrientes físicas de bienes y servicios pasó los 2/3 del producto (como promedio del período), lo que significa un vuelco drástico hacia el comercio exterior de toda la economía.

---

<sup>13</sup> Las crisis que llamamos de nueva generación y que tienen su inicio más visible en la experiencia mexicana de fines de 1994 repercutieron en toda la región. En particular la mexicana tuvo gran impacto en Argentina y colateralmente en Uruguay, mientras que la brasileña de enero de 1999 (referida como crisis del Real, su moneda) afectó directamente la competitividad del país. Las crisis asiáticas de los años 1997-98 tuvieron a su vez un impacto indirecto en la medida que afectó la competitividad uruguaya en terceros mercados (en particular terminó con un polo agroindustrial en el norte del país vinculado a una variedad de arroz y a los mismos capitales japoneses).

**Tabla 7.4 Comercio Exterior, Componente importado de la Demanda Interna y Grado de Apertura Externa, 1983-2003**

Años	Producto Interno Bruto	Import	Export	Saldo Externo a Producto	Componente Importado Demanda Final	Export a Producto	Import a Producto	Grado de Apertura Externa
	PIB	M	X	$SE=X-M/PIB$	$Cm=M/PIB+M$	$x=X/PIB$	$M=M/PIB$	GAE
1983	175417	41373	45057	0.02	0.19	0.26	0.24	0.49
1984	173501	35447	44320	0.05	0.17	0.26	0.20	0.46
1985	176061	35074	47000	0.07	0.17	0.27	0.20	0.47
1986	191654	45371	52402	0.04	0.19	0.27	0.24	0.51
1987	206858	52541	47965	-0.02	0.20	0.23	0.25	0.49
1988	206840	52565	52352	0.00	0.20	0.25	0.25	0.51
1989	209499	53302	57761	0.02	0.20	0.28	0.25	0.53
1990	212840	54548	62795	0.04	0.20	0.30	0.26	0.55
1991	220372	64409	64504	0.00	0.23	0.29	0.29	0.58
1992	237851	80591	70387	-0.04	0.25	0.30	0.34	0.63
1993	244172	94473	76459	-0.07	0.28	0.31	0.39	0.70
1994	261951	111734	88038	-0.09	0.30	0.34	0.43	0.76
1995	258159	108341	86403	-0.08	0.30	0.33	0.42	0.75
1996	272559	120617	95287	-0.09	0.31	0.35	0.44	0.79
1997	286317	136593	107695	-0.10	0.32	0.38	0.48	0.85
1998	299311	147013	108055	-0.13	0.33	0.36	0.49	0.85
1999	290791	138503	100099	-0.13	0.32	0.34	0.48	0.82
2000	286600	138600	106467	-0.11	0.33	0.37	0.48	0.86
2001	276898	128785	96748	-0.12	0.32	0.35	0.47	0.81
2002	246351	92848	86737	-0.02	0.27	0.35	0.38	0.73
2003*	251709	98237	90387	-0.03	0.28	0.36	0.39	0.75
2004*	282594	122316	110937	-0.04	0.30	0.39	0.43	0.83
<b>Promedios del Período</b>				<b>-3.77%</b>	<b>25.73%</b>	<b>31.54%</b>	<b>35.45%</b>	<b>66.91%</b>

*Fuente:* Elaboración con base en BCU, precios constantes 1983. \*) Datos preliminares.

A partir de 1996 (tabla 7.4) la tendencia muestra que más del 80% de la actividad económica del país está vinculado al mercado externo (a precios constantes de 1983). Esto podría considerarse, y de hecho lo ha sido, como un ideal para un país pequeño (tanto en extensión como en población y sin grandes dotes de recursos naturales) como Uruguay.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ver capítulo anterior (p.140) cita del ex-ministro de Economía Ing. Vegh Villegas, unos de los neoliberales pioneros en el país.

La inserción internacional del país comienza a cambiar en la segunda mitad de los ochenta con los acuerdos de cooperación económica promovidos por sus dos vecinos, Argentina y Brasil,<sup>15</sup> que serán el antecedente inmediato del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Es a partir del 26 de marzo de 1991 cuando se efectiviza el llamado también Tratado de Asunción (donde nace el MERCOSUR), se promovía en principio una unión aduanera que buscaba convertirse en un proyecto de integración más amplio. El MERCOSUR se inscribe en lo que venía siendo ya una política alentada por Estados Unidos (*Iniciativa para Las Américas* de Bush padre) de formar un área de libre comercio bajo su influencia particular (“desde Alaska a Tierra del Fuego” se decía). La administración Clinton le dará precisamente el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Con este contexto comienza un progresivo acercamiento regional que lleva al país a concentrar su comercio de exportación en los vecinos fronterizos y, a partir de la crisis brasileña, fundamentalmente en Argentina (ver anexos tabla A-12). Esto tiene una doble implicancia, por un lado se promueve una suerte de cooperación económica que puede traer algunos frutos, pero por otro, se aumenta la dependencia de los ciclos económicos de aquellos países.

Mientras la coyuntura fue favorable, entre 1990-98 cuando tanto Argentina como Brasil presentaban sendos atrasos cambiarios acompañados de crecimiento y reformas económicas (reformas del Estado, privatizaciones, apertura y liberalización externa, etc.), el país tuvo también cierto esplendor. En particular, fue posible el desarrollo de una plaza financiera hipertrofiada, a la vez que el de varios otros servicios y un auge relativo del sector turismo.<sup>16</sup> Sin embargo, la debacle ocurrió cuando dichos países entraron en sus ciclos recesivos. Primero Brasil (enero de 1999) con una importante devaluación cambiaria trastoca las condiciones macroeconómicas regionales, mientras que Argentina y Uruguay no tomaron las previsiones del caso. Por lo tanto, ambos siguieron viviendo en su burbuja o “fantasía macroeconómica” como lo tipifica Lavagna (2003). No obstante, Uruguay concentró más peligrosamente sus exportaciones hacia Argentina, hasta que en el año 2002 ocurrió lo que ya se preveía por la mayoría de los analistas (Mañán, 2001, p.4; 2002, p. 6-7).

---

<sup>15</sup> Estos acuerdos comerciales son: el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), el Protocolo Económico y Comercial entre Brasil y Uruguay (PEC) y el Tratado de Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil (TICD).

<sup>16</sup> Históricamente el turismo en Uruguay tiene como huéspedes distinguidos (y casi únicos) a los vecinos cercanos, cuando las dos potencias, tanto Argentina como Brasil, tuvieron un poder de compra relativamente importante (dado por las sobrevaluaciones cambiarias) la euforia en el sector fue total, pasada la coyuntura, todo vuelve a la normalidad.

Por otra parte, la coyuntura mundial también fue beneficiosa entre 1990 y 1998. Los precios del petróleo estuvieron a la baja (costo determinante para un país no petrolero) y hubo una fuerte entrada de capitales que reforzó las reservas internacionales. Sin embargo, las tasas de interés subieron de forma importante y volvieron poco rentable la inversión propiamente productiva. Lo anterior, aunado al atraso cambiario, fue corroyendo la competitividad externa y aumentando los déficit comerciales desde 1999.

Como resalta el cuadro (7.5) las exportaciones no tuvieron gran dinámica aunque sí crecen por encima de las importaciones si tomamos al período en su conjunto. Los términos de intercambio no fueron tampoco muy positivos, mientras que en el período de atraso cambiario y entrada de capitales 1991-98 las importaciones aumentaron por encima de las ventas al exterior. También es posible apreciar el freno que representa para la competitividad el consecuente atraso cambiario. Por su parte, la dinámica de las importaciones fue alentada por dicho atraso, a la vez que impactó, a buena parte de la industria nacional que debió competir en desigualdad de condiciones —en términos de financiamiento— con la extranjera. Los bienes no tradicionales siguieron ganando participación en las exportaciones totales pero a menor ritmo, mientras que el gasto público fue en aumento.

El gasto de funcionamiento Estatal mantuvo un déficit público importante y que se vio potenciado durante los noventa a más del 23% de las exportaciones. El gasto social es tremendamente ineficiente (ver Anexo 3 y 9) por su componente de seguridad social y, dada la estructura atarea de la población, genera un problema difícil de afrontar. La baja inversión pública es también un obstáculo para la inversión privada nacional como extranjera y todo redundando en un crecimiento de ardua sustentabilidad (ver Anexo 9).

**Tabla 7.5 Exportaciones valor y volumen, exportaciones no tradicionales, términos de intercambio, déficit en cuenta corriente, 1983-2004**

Período	Tasas de Crecimiento Exportaciones		Términos de Intercambio 1995=100 <sup>o</sup>	Comercializables a Producto %	Tasas de Crecimiento Importaciones		Exportaciones No Tradicionales a Producto* %	Déficit Cuenta Corriente % Export.
	Valor %	Volumen			Valor %	Volumen		
Promedio	<b>3.95%</b>			<b>33.6%</b>	<b>2.64%</b>		<b>12.3%</b>	<b>-5.33%</b>
1983	13.4	100	s/d	s/d	-25.2	100	10.2	-13.2
1984	-1.7	98.4		38.8	-16.7	85.7	9.9	-10.0
1985	5.7	104.3	67.5	39.3	-1.1	84.8	10.1	-8.6
1986	10.3	116.3	--	38.6	22.7	109.7	10.3	4.5
1987	-9.3	106.5	--	38.7	13.6	127.0	11.1	-7.9
1988	8.4	116.2	--	37.9	0.0	126.5	10.5	1.5
1989	9.4	122.6	127.9	37.9	1.4	132.7	9.5	6.0
1990	8.0	139.4	108.5	36.9	2.3	131.8	10.4	7.9
1991	2.6	143.2	98.2	35.9	15.3	155.7	11.9	1.9
1992	8.4	156.2	96.2	34.8	20.1	194.8	13.0	4.6
1993	7.9	169.7	94.6	31.3	14.7	228.3	14.8	-12.2
1994	13.2	195.4	94.7	31.1	15.4	270.1	15.5	-13.5
1995	-1.9	191.8	100	31.6	-3.1	261.9	15.9	-6.1
1996	9.3	211.5	96.7	31.7	10.2	291.5	14.6	-6.1
1997	11.5	239.0	96.4	30.7	11.7	330.2	13.8	-6.4
1998	0.3	239.8	103.1	30.4	7.1	355.3	13.1	-11.4
1999	-7.9	222.2	94.9	28.7	-6.1	334.8	15.2	-14.4
2000	6.0	236.3	87.0	28.4	0.1	335.0	14.2	-15.5
2001	-9.6	215.7*	87.1	27.3	-8.4	310.8*	13.8	-14.9
2002	-12.2	192.1*	91.2	28.5	-12.1	223.0*	10.7	9.3
2003*	9.0	228.5	93.4	--	3.2	232.5	8.8 <sup>v</sup>	-2.5
2004*	23.0	294.4	90.8	22.17	21.0	309.5	15.6	1.4

*Fuente:* Elaboración con base en BCU, Tablas BV-1 y BVI-8 y CEPAL 2002b, 2003, 2005.  
 \*) Se calcularon a partir de valores corrientes en miles de dólares y con base en promedios anuales.  
 v) el año 2003 promedia los primeros 7 meses (enero-julio). <sup>o</sup>Precios Fob/Fob, CEPAL, 1993-2002.

### 7.2.2 *Dinámica de los precios, ancla salarial y otra vez deuda*

Como se aprecia en el cuadro (7.6), después de la debacle devaluatoria de 1982 comienza un ajuste de precios y, con la vuelta a la democracia, se da una estabilización paulatina. Se recobra el crecimiento y también los salarios tendrán cierta recuperación si tenemos en cuenta los

valores más deprimidos de 1984. De todos modos, el modelo económico que buscó reestructurar al país y cambiar la tónica dominante de su inserción internacional, ahora sobre la base de la oferta de servicios financieros, tendrá el ancla salarial como elemento de fondo en la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos y el control de los precios domésticos.

Lo que llama la atención, luego del fracaso de la política económica planteada en la segunda parte de la década de los ochenta, es que no hubiera una revisión crítica de sus postulados sino que se profundiza la misma propuesta. Por aquel entonces, la evaluación que hacían los mismos organismos internacionales (léase: FMI y BM) era que las políticas económicas habían sido adecuadas pero la debilidad consistía en la aplicación concreta (Lora, 2000). El corolario y evaluación de este razonamiento se tendrá con la nueva crisis de deuda a fines del 2002.

Puede verse también una dinámica más fuerte de los precios de exportación respecto a sus homólogos de importación, reflejando la pérdida de competitividad que se agudiza a final de los noventa y adelanta el problema deficitario del comercio exterior.

Los salarios crecen por debajo de lo que lo hace el producto *per cápita* lo que denuncia el proceso de concentración del ingreso en desmedro de las capas asalariadas (Anexo 8, gráf/A-15). Además, la recuperación salarial es coyuntural, a la vez que modesta —apenas de un 21-23% al fin del ciclo de bonanza de 1990-98—, y la crisis de 2002 retrotraerá los niveles salariales a los existentes a principios del período —misma que ya era un 54% del nivel de fines de los 60—. Mirando la evolución de los salarios en el mediano plazo podemos afirmar que éstos redefinen su nivel en términos reales prácticamente a la mitad del ostentado en 1968. Este es el indicador que tradicionalmente se toma cuando se habla de la continuidad económica desde fines de los 60.

El abandono del Estado de su función de arbitraje en la negociación colectiva dejó al arbitrio de la oferta y la demanda el precio de la fuerza de trabajo, y ello, dada la flexibilización impulsada, termina reforzando la caída de los salarios. Es posible afirmar que a lo largo de toda la modalidad de desarrollo aquí analizada los salarios constituyen la forma por excelencia de la acción de políticas para retraer la demanda e inhibir el aumento de los precios domésticos.

<b>Tabla 7.6 Evolución de los precios 1983-2004</b>						
<b>Deflactor del Producto, IPC y Precios de Exportaciones e Importaciones, SR y PIB per cápita</b>						
Período	PIB Deflactor	M PIB	DF IPC	X	SR*	PIBpc*
Años	1983 = 100					
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1984	156.2	156.2	155.3	162.6	90.9	98.3
1985	271.9	271.9	267.5	272.5	103.7	99.1
1986	464.6	3.0	2.5	445.5	110.7	107.3
1987	803.2	5.1	4.0	749.9	115.9	115.1
1988	1317.7	8.4	6.5	1240.7	117.6	114.5
1989	2309.9	14.8	11.8	2132.2	117.2	115.3
1990	5109.4	32.7	25.1	4075.3	108.6	116.5
1991	10260.1	65.6	50.7	7253.7	112.7	119.9
1992	16377.5	104.8	85.4	11316.2	115.2	128.7
1993	24214.4	154.9	131.5	14789.9	120.8	131.3
1994	33647.7	215.2	190.4	19789.8	121.8	140.0
1995	47459.5	303.6	270.8	26937.8	118.4	137.2
1996	60003.8	383.8	347.6	33760.6	119.1	144.1
1997	71573.0	457.8	416.4	39100.3	119.4	150.5
1998	78268.7	500.7	461.5	43044.1	121.6	156.5
1999	81551.0	521.7	487.6	42715.4	123.5	151.2
2000	84796.6	542.4	510.8	44065.4	121.9	148.2
2001	89056.3	569.7	533.1	46708.0	121.5	142.8
2002	106038.1	678.3 <sup>a</sup>	666.3 <sup>b</sup>	65360.3 <sup>a</sup>	108.5	126.4
2003	125549.1	712.9 <sup>a</sup>	734.3 <sup>b</sup>	70196.9 <sup>a</sup>	92.2	128.9
2004	134212.0	778.5 <sup>a</sup>	790.1 <sup>b</sup>	74759.7 <sup>a</sup>	92.1	143.1*

**Fuente:** Elaboración con base en BCU. <sup>a</sup>Salario Real y <sup>b</sup>Producto per cápita; <sup>b</sup> estimaciones a partir de la dinámica del IPC; \*) CEPAL, 2005-06; <sup>a</sup>)Staff del FMI.

El empleo (Tabla 7.7a y 7.7b) mantiene un nivel estable en el período mientras que el desempleo crece tendencialmente. El aumento de los problemas de empleo tiene mucho que ver con la reestructuración económica que se procesa a partir de las reformas del Estado llevadas adelante. Por un lado, la desaceleración industrial que comienza tempranamente en la década de los setenta (y su persistencia a lo largo de todo el período) y, en particular, la drástica caída del sector de la construcción explica buena parte del fenómeno.

Incluso durante el auge económico entre 1991 y 1998 (dejando de lado la crisis que fechamos a partir de 1999) puede apreciarse la disminución del empleo en el sector industrial. En 1991, la industria manufacturera explicaba el 26.3% del producto y absorbía el 21.1% del empleo

en la economía. Ya para 1998 había reducido su participación en el producto al orden del 17.8% y explicaría el 16.2% del empleo. La construcción, por su parte, en el mismo período creció un 1% en su participación en el producto y el mismo peso en el empleo (Olesker, 2001, p. 87).

Al igual que el resto de América Latina, la mayoría del empleo se generó en los servicios (comunales, sociales y personales) que con un 3,6% de participación en el producto explica más del 38% de los empleos. Por su parte, dichos empleos fueron más inestables y de menor calidad, generalmente sin contratos ni protección social alguna. Esto implicó un aumento de la vulnerabilidad social en general y de la pobreza en particular.

<b>Tabla 7.7 a) EMPLEO Y DESEMPLEO 1983-1993</b>											
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Empleo</b>	100	100	100	100	102	99	101	99	101	100	99
<b>Desempleo</b>	14.5	14.4	13.1	10.1	9.1	8.6	8.0	8.5	8.9	9.0	8.3

<b>Tabla 7.7 b) EMPLEO Y DESEMPLEO 1994-2004</b>											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
<b>Empleo</b>	103	101	99	99	105	98	101	102	98	100	104
<b>Desempleo</b>	9.2	10.3	11.9	11.4	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0	17.0	13.5

*Fuente:* Elaboración propia con base en INE e informaciones oficiales. Hasta 1997 la encuesta cubría localidades de 900 y más habitantes, y a partir de 1998, cubre sólo las localidades de 5000 o más habitantes. (\*) Aquí existen discrepancias entre el Informe de Coyuntura del IE que considera un 17% y curiosamente el BCU lo estaría estimando en aumento para el 2003 (18.5%).

Del cuadro (7.7.a y 7.7.b) se desprende que el desempleo comienza a constituirse en un problema grave para la sociedad uruguaya. La categoría de desempleo abierto presentada aquí refleja una perspectiva subvaluada de la situación ocupacional. Puede concluirse de forma contundente que no es un tipo de desempleo cíclico<sup>17</sup> el que aparece en los noventa, tampoco friccional,<sup>18</sup> sino que estamos ante un desempleo estructural. El funcionamiento estructural de la economía es diferente, y a pesar de los años de crecimiento relativamente dinámico (con las limitaciones que esa palabra tiene para la historia del crecimiento uruguayo), el desempleo siguió aumentando en todo el período.

<sup>17</sup> Entiéndase por desempleo cíclico aquél que es producto de una desaceleración económica propia de un ciclo de baja, mismo que con la recuperación es dable esperar que retroceda nuevamente a los niveles históricos.

<sup>18</sup> El desempleo friccional es el que se debe a los cambios del empleo entre sectores económicos, es decir, aquél que tiene lugar con la desaparición de sectores de la economía y que será absorbidos por los nuevos sectores nacientes. (Fisher, et al, 1991)

**Tabla 7.8 Indicadores Macroeconómicos y Monetarios 1983-2004**

Años	Devaluación Nominal %	Dinero <sup>a</sup>	Precios <sup>b</sup>	Producto Interno Bruto %	Razón Déficit Público a Producto*	Tipo de Cambio Efectivo Real
1983	60	100	33	-6	-4.2	133.0
1984	38	241.6	36	-1	-5.7	122.7
1985	45	108.9	42	1	-2.8	120.4
1986	33	46.2	-107	8	-1.2	114.8
1987	33	100.6	39	7	-1.3	114.1
1988	37	97.6	38	0.	-1.9	118.2
1989	41	94.4	45	1	-3.2	112.8
1990	48	98.7	53	2	1.7	139.4
1991	42	122.1	50	3	1.9	133.5
1992	33	117.0	41	7	1.8	128.2
1993	23	138.4	35	3	1.0	114.4
1994	22	108.6	31	7	0.6	104.7
1995	20	104.0	30	-1	0.2	100.0
1996	20	101.6	22	5	-0.1	99.3
1997	16	115.0	17	5	2.5	97.5
1998	10	95.2	10	4	1.7	97.0
1999	8	351.1	5	-3	8.7	90.9
2000	6	40.6	5	-1	7.2	92.7
2001	9	72.8	4	-4	4.2	94.0
2002	37	79.9	26	-12	21.5 <sup>d</sup>	112.3
2003	34	100.7	10	2	3.2	137.1
2004	9	122.9	8	11	0.3	140.7 <sup>c</sup>

*Fuente:* Elaboración con base en BCU; \*) CEPAL, 2003, 2005 (90 en adelante, excluye gobiernos departamentales).<sup>a)</sup> MI (billetes y monedas en circulación más depósitos a la vista). <sup>b</sup> Índice de precios al consumidor. <sup>c)</sup> CEPAL 2005. <sup>d)</sup> incluye los costos de reestructuración bancaria; desde el 2001 en adelante se utilizó información del FMI y Ministerio de Economía y Finanzas.

Como puede apreciarse (Tabla 7.8) después de la crisis de deuda de 1982 y especialmente con la recuperación de la democracia (1985) comienza un proceso de estabilización gradual de la economía y de contención de los precios. Los determinantes de este proceso son: la recuperación del crecimiento y las políticas de retracción de demanda que buscaron neutralizar esa recuperación salarial utilizando como herramienta la fijación de la tasa de interés. En los noventa, las restricciones de demanda comienzan a hacerse más palpables, pero ahora utilizando una

política de atraso cambiario, misma que resulta efectiva para la estabilización de corto plazo pero lapidaria hacia fines del período.

**Tabla 7.9 Deuda Externa Bruta: Porcentaje del Producto y de las Exportaciones**

	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
<b>DX/Exp.</b>	134.0	128.9	129.6	130.8	126.2	121.7	112.7	125.6	161.7	167.2	179.2	309.4	323.6	308.7
<b>DX/PIB</b>	26.3	26.3	23.8	24.3	22.9	22.8	21.9	23.2	26.8	30.4	31.5	67.4	108.8	95

*Fuente:* BCU e *Informe de Coyuntura*, IE, UDELAR, septiembre, 2004. Años 04 y 05 la *ratio* deuda/exportaciones se construyó a partir de estimaciones del FMI (2004) *Quinta Revisión* (excluidos depósitos de no residentes), Agosto.

La deuda es la secuela más dura que nos deja el período de marras. He aquí una continuidad con el final del período anterior: el expediente apertura externa, entrada de capitales y atraso cambiario terminan corroyendo la competitividad. Cuando esto ocurre los déficit en cuenta corriente se exacerban y los capitales que habían entrado comienzan a salir en un contexto de total libre tránsito.<sup>19</sup> Es así que la inflación inhibida y acumulada pero no eliminada mediante el atraso cambiario, desemboca en una fuerte crisis devaluatoria e inflacionaria. Como muestra el cuadro 7.9, la deuda externa bruta triplicaba las exportaciones a partir de la crisis de 2002 y pasaba a ser un 80% del producto. Si se considera el total de la deuda bruta (ya no sólo la externa), en estimación del mismo Banco Central (ver Tabla A-6 Anexo 8) ésta se ubica en 111% del producto al terminar 2003.

### 7.3 La media “década robada”

Desde el último trimestre de 1998 puede rastrearse la desaceleración económica. El déficit comercial se hizo de dos dígitos aunque la entrada de capitales permitía manejarlo sin problemas. Después del ajuste macroeconómico brasileño se vuelca masivamente el comercio exterior hacia Argentina que seguía manteniendo un atraso cambiario aún mayor enmarcado en su Plan de Convertibilidad.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Para ver este proceso, déficit de cuenta corriente, entrada de capitales y proceso especulativo de corto plazo ver Anexo 8 (Tablas A-6, A-12). El mismo proceso de crisis en los 80 surge del Anexo 6.

<sup>20</sup> Dicho Plan implicó la sujeción del peso argentino al dólar mediante una Ley de Convertibilidad (1 peso por 1 dólar). Esta funcionó en el país vecino desde 1991 hasta el 2002, sosteniendo un crecimiento económico dinámico

<b>Tabla 7.10 Tasa de crecimiento anual en la fase de desaceleración (Porcentaje)</b>							
Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	Prom.
Tasa de Crecimiento Anual	-2.8	-1.5	-3.1	-11.0	2.5	11.0	-0.82%
<i>Fuente:</i> Elaboración con base en BCU datos oficiales. (*) Estimaciones del <i>Ministerio de Economía</i> (Nov. 2004).							

Como se ve en el cuadro 7.10 la desaceleración se vuelve más importante desde el 99, constituyendo otra mitad de década perdida como lo ha tipificado Ocampo (2002) para América Latina. Aunque dada la experiencia uruguaya aplica más la calificación de “robada” apuntada por Melazzi (2003), y esto toma un mayor grado de verdad por la forma fraudulenta en que se desató la crisis bancaria.<sup>21</sup> En el 2001 se acentuaba la crisis con el surgimiento de un foco aftósico (también “importado” de Argentina) que le hizo perder al país gran parte de los mercados calificados de “libre de aftosa” con el consabido impacto en la caída de las exportaciones y los precios de las mismas.<sup>22</sup>

En 2003 aparece una importante recuperación. Ésta se basa en el crecimiento de las exportaciones debido a la apertura de mercados no-aftósicos<sup>23</sup> para las carnes uruguayas y la también recuperación de la actividad agrícola.<sup>24</sup> Las estimaciones del producto que teníamos a mitad de año mostraban una caída del -2.5%, lo que igual marcaba una recuperación respecto al derrumbe del año anterior. Empero, el ritmo de la segunda parte del año 2003 fue muy alentador

---

entre 1991-98 y sufriendo un posterior atraso cambiario de dimensiones que terminó en 2001-2002 una crisis de pagos muy importante y aún no del todo resuelta.

<sup>21</sup> Fraudulenta por varios motivos, siendo esquemáticos señalemos: a) el fraude literal que el Banco de Montevideo (Grupo Peirano) llevó adelante con sus mismos ahorristas direccionando dineros hacia su filial en Islas Caimán sin consentimiento (Trade Commerce Bank “desconocida para el Banco Central”); b) por la incapacidad demostrada por el Banco Central para controlar las transacciones financieras y c) por el desmedido e infructuoso esfuerzo del Banco Central y la anuencia del entonces Ministro de Economía (Cr. Alberto Bensión) para dilapidar las reservas en aras de sostener un sistema financiero a todas luces inviable (Mañán, 2001).

<sup>22</sup> Esta caída abrupta del comercio de exportación del principal producto (la carne) es consecuencia de lo que Foladori & Tomasino (2001) han tildado como “políticas de casino” propio de la fase actual de acción política en estos países. Ante la inminencia de focos de aftosa en las fronteras no se tomó ninguna medida precautoria, lo mismo podría extenderse a otros ámbitos de la política económica (por ejemplo la cambiaria).

<sup>23</sup> En especial, el mercado estadounidense y el mexicano por añadidura habían cerrado sus mercados a la carne uruguaya por el brote aftósico del 2001. El mercado estadounidense se reabre en 2003 y el mexicano recién en marzo 2005.

<sup>24</sup> Gran impacto ha causado en Uruguay y en este mismo año (2003) la expansión de productores de soya al territorio nacional, alentados por los precios relativamente deprimidos en términos de moneda extranjera de la tierra y el aumento mismo del precio de la soya y su promesa para años venideros hizo que productores argentinos se expandieran a Uruguay.

(IE, 2003). Resalta aquí un crecimiento del producto agrícola muy dinámico (9% anual), mientras que las manufacturas, el transporte y las comunicaciones se habrían también recuperado en el orden del 3 y 4%. La depresión más significativa es en la industria de la construcción y se ubica en el entorno del -10% promedio anual.

Las explicaciones para la recuperación del semestre están básicamente en: el diferencial de tipo de cambio, la mejora en los precios internacionales de la carne que implicó una presión también para los precios domésticos (en la medida de preservar el *stock* para el mercado externo) y los precios de la lana muy deprimidos por varios años se recuperan igualmente. Por último, el muy buen año 2002 que tuviera la soya argentina (tanto en mercados como en precios) llevó a un aumento de la demanda de campos uruguayos que multiplicaron por 3 y 5 veces su valor. De aquí, la buena perspectiva que se dibujaba en la actividad agrícola para el año siguiente.

El año 2004 fue aún más excepcional, si bien comienzan indicios de pérdida de competitividad por lo que resulta una apreciación del peso con respecto al dólar. Dicha apreciación no implica un atraso cambiario estrictamente (Alfie, 2004; Astori, 2004; IE, 2004) sino que tiene una vertiente básica en la depreciación internacional de la moneda estadounidense. No obstante, creemos que también inciden de forma importante otras variables como son: la euforia relativa del comercio exterior y la entrada de dólares por ese concepto (incluido el sector turístico) y la política restrictiva del gobierno en todo 2004.<sup>25</sup>

Pero los saldos de estos años depresivos son preocupantes, en especial para las nuevas generaciones, esto puede verse a partir de tres indicadores claves: el desempleo, la pobreza y el vínculo perverso que desarrollan para la movilidad social y, el gran tema de la deuda, que compromete fuertemente los recursos futuros.

El empleo aumentó sólo un 6% en todo el período. El desempleo, sin embargo, creció en la década del 90 por encima de lo que lo hizo en la década precedente, llegando a guarismos históricos en los últimos años a pesar de la dinámica del crecimiento económico en 2003 (2.5%) y 2004 (12.3%). En este sentido, no se llega aún a las cifras de desempleo que antecedieron a los años críticos. Si bien hay indicios de recuperación del empleo y el desempleo está cayendo

---

<sup>25</sup> Se sostiene que las razones del gobierno saliente para intervenir en el mercado de cambios lo menos posible tiene que ver con una determinante política básicamente (Mañán, 2004, p.4-5). Dado el año electoral y la percepción misma del magro desempeño en popularidad del partido oficialista, este buscó mejorar su balance final que, en los números fríos muestra un crecimiento extraordinario (12.3%) y con un dólar en franco retroceso la *ratio* deuda/producto sería más presentable.

lentamente, la variable emigración internacional ha cumplido un papel inestimable para distender las presiones del mercado laboral.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
<b>Empleo</b>	98	101	102	98	100	104	106
<b>Desempleo</b>	11.3	13.6	15.3	17.0	17.0	13.5	12.5

*Fuente:* Elaboración propia con base en INE e informaciones oficiales. Hasta 1997 la encuesta cubría localidades de 900 y más habitantes, y a partir de 1998, cubre sólo las localidades de 5000 o más habitantes. (\*) Preliminar, se promedió hasta el tercer trimestre. Empleo (1983=100), se tomaron los ocupados respecto a la población de 14 o más años. En el desempleo se tomaron los desocupados respecto a la PEA. Para 2005, estimaciones del IE, septiembre, 2004.

Notaro (2004) sostiene que según los datos del mismo Instituto Nacional de Estadística (INE, 2004), discrepante con las expresiones eufóricas del poder ejecutivo (en especial el Ministro de Economía y Presidente de la República salientes), la economía habría perdido 150 mil empleos en los últimos 5 años. Incluso, en los años de mayor dinámica como el 2004, no existiría una creación neta de empleo (la tasa oficial del INE disminuyó en el trimestre junio-septiembre 2004 de 13.6 a 13.3% y en el último a 12.5%) a pesar de los 90 mil nuevos puestos con que alardea el gobierno. Esto implica que los empleos igualan el impacto que la emigración presenta sobre la disminución de la población económicamente activa, y en términos reales, sólo 7 mil empleos podrían ser tildados de nuevos.

Las estimaciones más recientes (Pelegriño & Vigorito, 2004a y 2004b) apuntan que la tasa de emigración habría superado el crecimiento vegetativo de la población. He aquí un problema para pensar una nueva expansión económica sostenida en el futuro. El tema migratorio en Uruguay ha sido muy debatido desde la recuperación de la democracia alentado por las condiciones de flujos negativos que tuvieron lugar por motivos políticos en el período dictatorial. No obstante, varios investigadores sostienen que el país esboza una tendencia estructural a la migración, a lo que se le suman las razones coyunturales, ya sean las de origen político (represión en la dictadura) o las crisis económicas que se suceden (Aguiar, 1982; Calvo & Pellegrino, 2005, p. 263). En 1999 comienza una sangría importante de población que ya no tendrá el destino mayoritario que había tenido hasta ese momento, las fronteras (Argentina y Brasil), sino que se

dirige al mundo desarrollado (Estados Unidos y España), predominando los hombres adultos jóvenes con educación media y alta siempre superior a la media de los residentes en el país (Calvo & Pellegrino, 2005, p. 263).

El saldo migratorio es negativo en 200 mil personas en el período democrático 1985-2004 debido a que se le suma al hecho estructural de la propensión a migrar las condiciones adversas en lo económico. La migración es aún más acelerada si tomamos en cuenta que entre 1985 y 1996 regresaron al país aproximadamente 40 mil personas (y 60 mil lo habían hecho entre 1975-1985) (Calvo & Pellegrino, 2005, p. 262). La migración internacional en el caso uruguayo exacerba la vulnerabilidad económica, ya que lo que resulta una solución individual o familiar para mejorar las condiciones de vida se convierte (en términos de la sociedad) en un fenómeno negativo para el crecimiento y el envejecimiento de la población cuestiones que van a impactar en la dinámica económica, los sistemas de seguridad y previsión social, etc..

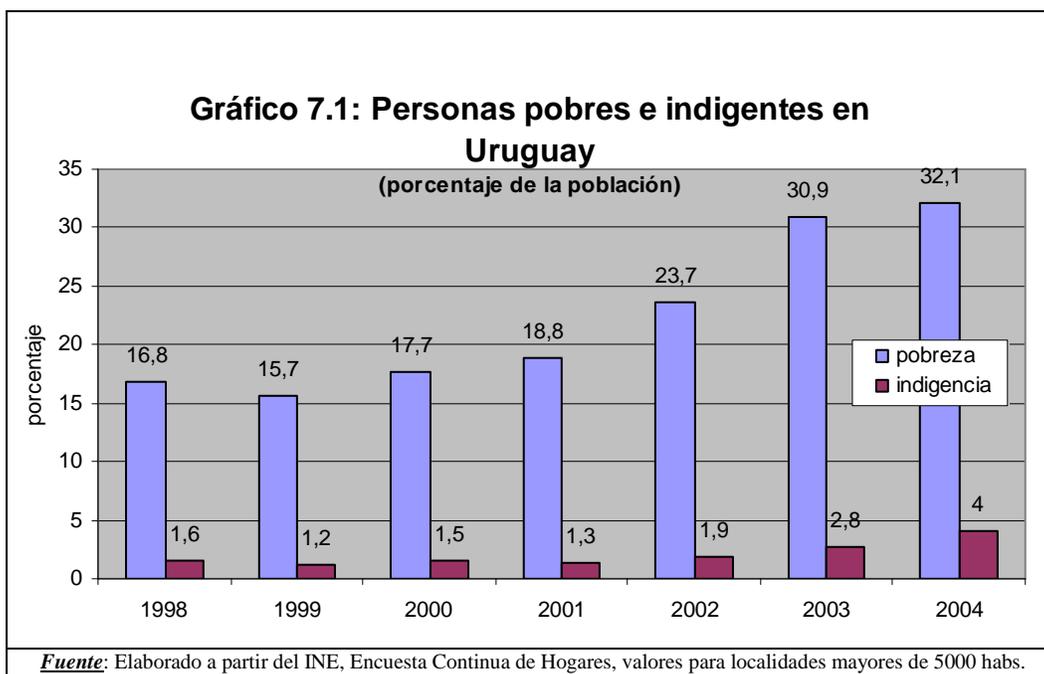
**Tabla N° 7.12 Población y Migración Internacional**

<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>Migración (*) internacional</b>
1852	131.969	
1860	229.480	
1908	1.042.686	
1963	2.595.510	
1975	2.788.429	200.000
1985	2.955.241	180.000
1996	3.163.763	100.000
2004	3.240.887	100.000
<b>período</b>	<b>Crec. Poblacional</b>	<b>Saldo Migratorio</b>
<b>1985-2004</b>	<b>285.646</b>	<b>-200.000</b>

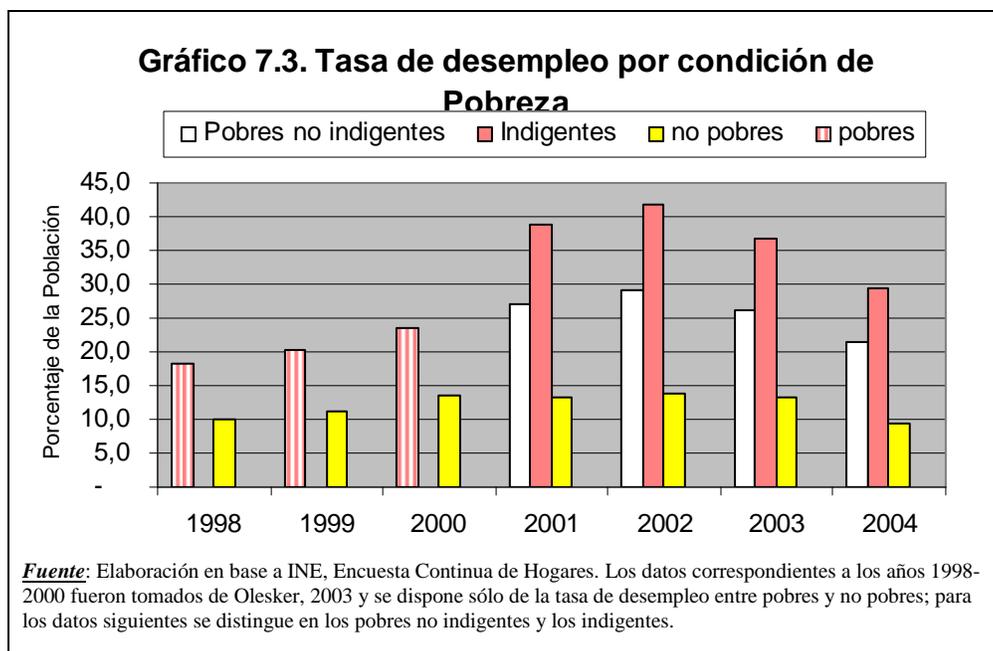
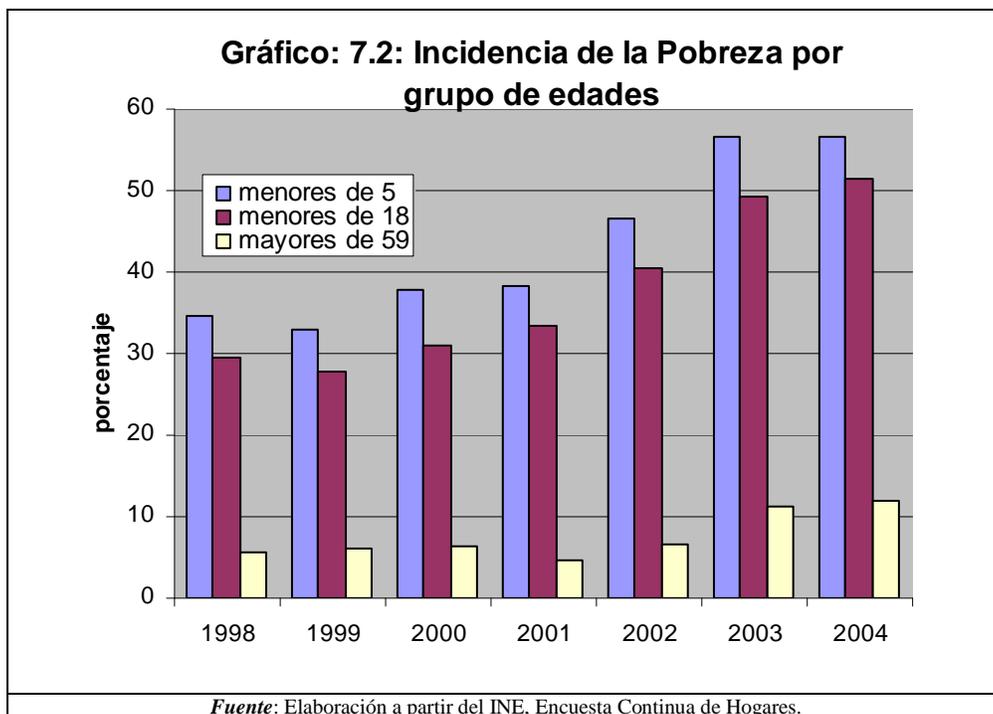
**Fuente:** Instituto nacional de estadística. Para los datos de migración se utilizaron las estimaciones de Cabella & Pelegrino (2004). (\*) Los números correspondiente a emigración se toman en los períodos intercensales (1963-75; 1975-85; 1985-96 y 1996-04). El saldo negativo de la emigración de todo el período no sale de una suma simple de los saldos de los períodos intercensales sino de una estimación de Calvo & Pellegrino, 2005, p.262).

Ya en 1986 los pobres medidos por el método de ingreso eran el 46,2% de la población, si bien con las condiciones políticas posteriores a la democracia y cierta recuperación económica llevó a que en el año 1999 se ubicara en los guarismos más bajos (15,7% de la población) (INE, 2005). Sin embargo, la crisis que comienza a afianzarse en este mismo año trae aparejado un aumento drástico de la pobreza, llegando en 2004 al 32,1% de la población, con el agravante que en el grupo etáreo de 0 a 5 años este porcentaje trepa al 56,5% (INE, 2005).

La pobreza, ha ido en aumento en los últimos años y resulta alarmante que más de la mitad de los niños nazcan en hogares pobres, máxime en un país cuya tasa de crecimiento demográfica es especialmente perezosa. Aumenta la vulnerabilidad social en la medida que el desempleo afecta a los más jóvenes y coarta las posibilidades de culminar estudios o bien de aumentar la calificación laboral. Reforzando el círculo vicioso de la vulnerabilidad social, tenemos que el desempleo es a su vez mayor en los grupos más pobres e indigentes, cuestión que apuntala lo que decíamos antes.



Los que nacen pobres tienen más posibilidades de reforzar esa condición, ya que se van cerrando las “ventanas de oportunidades” que otrora existieron en un Uruguay donde la movilidad social permitía soñar con un futuro mejor.



Una de los lastres más importantes del período lo constituye el endeudamiento externo potenciado a partir de la crisis comenzada en 1999 y, fundamentalmente, con la crisis bancaria, sus fraudes y la aventura de salvaguarda de los bancos llevada adelante por el gobierno saliente.

	1983	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
<b>DEUDA/EXPORTACIONES</b>	320	161.7	167.2	179.2	309.4	323.6	308.7 <sup>⊖</sup>	289.8 <sup>⊖</sup>
<b>DEUDA/PIB</b>	53	26.8	30.4	31.5	67.4	108.8	95	84

*Fuente:* BCU e *Informe de Coyuntura*, IE, UDELAR, septiembre, 2004. Años 04 y 05 la *ratio* deuda/exportaciones se construyó a partir de estimaciones del FMI (2004) *Quinta Revisión* (excluidos depósitos de no residentes), Agosto.

También contra lo rescatado por el gobierno saliente, hay indicios de poca sustentabilidad de estos indicadores. El FMI (2004) ha sentenciado en su quinta revisión del acuerdo *stand by* que:

la reciente recuperación del Uruguay de su larga recesión ha sido más rápida de lo esperado, reflejando la implementación de políticas prudentes y un favorable ambiente externo. Desde que se tocó fondo a fines de 2002, el crecimiento se ha acelerado, el desempleo ha disminuido y la inflación ha caído al 10%. Los indicadores financieros son mucho mejores y el tipo de cambio ha estado relativamente estable[...] Sin embargo, la economía permanece vulnerable por la alta deuda pública, incluyendo un significativo componente de corto plazo, y el aún frágil sistema bancario. Mientras que los riesgos del programa han disminuido desde la última revisión, permanecen importantes vulnerabilidades, y mantener políticas correctas es esencial para contener estos riesgos. [...] Uruguay está expuesto al tipo de interés y a los riesgos del precio del petróleo. Aproximadamente la mitad de la deuda pública está a tasas variables[...] la carga de repago al Fondo se elevará abruptamente en 2006 y 2007 cuando las obligaciones de pago están proyectadas en alrededor del 7.25% y 5.5% del PIB, respectivamente.

<b>Tabla 7.14 Año</b>	<b>Crecimiento del Producto (%)</b>	<b>Servicio de deuda (md)</b>	<b>Servicio de deuda a Producto (%)</b>
2003	2.5	1 472*	12
2004	7	1 341*	12
2005	4	1 272	11.4
2006	4	2 070	16.5
2007	3	1 555	13.2
2008	3	1 083	10.3
2009	3	1 039	9.5

*Fuente:* FMI (2004) *Quinta Revisión del Acuerdo Stand By con Uruguay*; disponible en <http://www.bcu.gub.uy>, accesado 11/11/04.  
(\* ) Cálculo a partir del *Informe de Coyuntura*, IE, 2004.

La deuda y su servicio (Tablas 7.13 y 7.14) resultan determinantes de corto plazo preocupantes y, seguramente, inabordable si se mantiene el perfil de vencimientos expuestos. Subrayamos lo que sostiene el mismo FMI (2004b), existe fuerte vulnerabilidad económica en buena parte debido a las tasas variables de la deuda pactada y a la política monetaria estadounidense que se espera duplique esa tasa de interés en los próximos años (del 2 al 4%). No obstante, las autoridades del Fondo Monetario, y como es de estilo, tienen la disposición de revisar los acuerdos establecidos con el gobierno electo. De todos modos, aquí hay varios caminos a seguir que van, desde una simple reprogramación de los vencimientos, hasta una renegociación más cuidadosa (con auditorías de por medio) para ver la ejecución correspondiente de los dineros y las responsabilidades existentes.

Otro de las cuestiones no menores para una reactivación económica sostenible —y que muchas veces se desestima—, es la deuda interna. Atender la franja de pequeños y medianos deudores en dólares desbordados luego de la brusca devaluación de 2002, cuestión que abonaría a la justicia social, a la caída de los costos de reinversión y, si dicha deuda se pesificara, a ganarle espacios al dólar. Esto último, muy conveniente en una economía en que todos concuerdan en su grado excesivo de dolarización (BCU, 2003; Astori, 2004; Lorenzo & Aboal, 2004).

## 7.4 Reflexiones finales

A partir de 1987 se signaron acuerdos de ‘ajuste estructural’ con los organismos multilaterales de crédito y se hacen explícitos los objetivos de una nueva orientación internacional. Es posible diferenciar tres fases en este período. La fase inicial “1983-89” está signada por una tímida recuperación y el reacomodo de los agentes económicos en un clima de aumento de demandas propio del contexto democrático. Los ajustes económicos si bien permitieron una cierta recuperación salarial también le fijaron un tope, en la medida en que se priorizaron los cumplimientos de los acuerdos internacionales de la pesada deuda externa. Una segunda fase instaurada en los noventa, se caracteriza por el avance de las reformas económicas propiamente neoliberales y con la estrategia de convertir al país en una “plaza financiera” regional. La tercera fase comienza en el año 1999 y, con el impacto de la crisis brasileña, exigiría una reorientación del comercio exterior y una mayor vinculación con Argentina. Una vinculación que resultó vulnerable ya que Argentina presentaba serios problemas de sobrevaluación cambiaria y una respectiva pérdida de competitividad internacional. El modelo duró hasta la crisis argentina de 2002.

El modelo de plaza financiera fracasó porque estrujó la acumulación productiva. Tras la crisis de deuda de 1982 el gobierno procedió a absorber las deudas del sector privado y, en especial, se dedicó a gestionar los bancos insolventes (con balances negativos). Esta era la filosofía que se imponía para los sistemas financieros de las economías periféricas (BM, 1997, p. 10), y el entendido que la actividad privada era más eficiente que la pública resultaba el axioma más recurrido. Como apuntara Marx en el 18 Brumario, “la historia se repite” y la segunda vez “como farsa”, y tal vez sea más irónico todavía que el tercer acto resultara una “tragedia”.<sup>26</sup> También con la crisis bancaria de 2002, otra vez se dilapidan las reservas para salvaguardar la “confianza” y nuevamente se absorben bancos con los mismos objetivos.

Este cambio de inserción profundizó la desindustrialización que venía insinuándose desde fines de los sesenta (con la excepción de aquellos rubros no-tradicionales que fueron objeto de la protección explícita del período anterior). El país siguió, en este sentido, el modelo de inserción

---

<sup>26</sup> Son ejemplos de crisis bancarias que cierran ciclos en la economía uruguaya (1963-65; 1982-83 y 2002-03) y, donde a su vez, se socializan las pérdidas para que se privaticen ganancias. El Estado asumió las deudas de bancos en quiebra lo que resultó en un costo desmedido para la economía del país, en 1963-65 fueron Bancos: Transatlántico, Uruguayo, De Producción y Consumo, Minorista y Agrario, Rural y Del Sur, en 1982-83 el Banco Pan de Azúcar, Comercial y La Caja Obrera y en 2002 también el Comercial, Montevideo, La Caja Obrera y el de Crédito. Peor aún, hay familias que refrendaron su capacidad para quebrar sus empresas financieras, al igual que repitieron su suerte al ser beneficiarias de las dádivas del Estado.

internacional de América del Sur (Cimoli & Katz, 2001; CEPAL, 2002a) con productos de bajo contenido tecnológico y con algunos rasgos propios de la inserción centroamericana en servicios financieros y turísticos regionales.

Con los costos de capital en aumento, la competitividad pasó a depender de los salarios bajos que, a pesar de la tímida recuperación respecto al nivel mínimo que se encontraba al final de la dictadura (1984), volvió a caer desde 1999 y se potenció con la crisis del 2002.

El empleo, se estancó respecto al período anterior y creció la demanda de trabajo, tanto por las causas obvias de las nuevas entradas al mercado laboral como por la caída de los ingresos. Esta caída de ingresos impulsó el multi-empleo y la incorporación y/o vuelta al mercado laboral de trabajadores/as del núcleo familiar inactivos (ya sea amas de casa, estudiantes, o bien jubilados). Por lo tanto, el desempleo creció de forma dinámica y se coloca en los años críticos por encima del 19% (desde mediados del 2002 hasta mediados del 2003). Sin embargo, aparece una válvula de escape a la crisis económica: la migración internacional.

La deuda vuelve a ser un problema recurrente para la economía, al igual que en 1982, veinte años después se cae en la insolvencia. El crédito puente que el gobierno de EUA otorgó a fines del 2002 (por 2.5 mmd) y su apoyo ante el FMI (este último algo renuente a refrendar la salida implementada por el gobierno) permitió no caer en un *default* completo. Si bien la cadena de pagos de la economía tuvo (y tiene todavía) serios problemas. Se implementó un canje de deuda con los grandes acreedores privados que permitió diferir los pagos de forma exitosa dadas las pretensiones del gobierno. Todavía quedan dos pendientes no menores para una reactivación económica sostenible, mejorar el perfil de vencimientos de la deuda contraída con los organismos multilaterales de crédito (FMI y BM), y atender la franja de pequeños y medianos deudores en dólares (que hace a la cadena de pagos interna).

A fines de 2004, la recuperación de los últimos dos años permite proyectar un crecimiento importante para el 2005 (5.5 % de PIB, según estimaciones del IE, diciembre 2004), siempre y cuando las condiciones regionales y mundiales se mantengan.<sup>27</sup> Hoy se asiste a un *impasse*, el modelo plaza financiera no tiene cabida, existe una nueva concentración de la banca en manos extranjeras y algunos bancos no menores en poder del Estado.

---

<sup>27</sup> Se recuperaron varios precios y mercados para los productos uruguayos. En especial el precio de la lana, aunque el impacto se vio disminuido dado que muchos productores habían reducido sus *stocks* de ovinos (después de largos años de precios deprimidos). También el repunte de la carne (con la vuelta del país a los mercados no-aftósicos) y los problemas actuales del mercado cárnico estadounidense sostienen expectativas interesantes.